

ПРОБЛЕМА КОДИФИКАЦИИ АДМИНИСТРАТИВНОГО ПРАВА

Томбулова Елизавета Николаевна

студентка II курса Института Права

Научный руководитель: **Кононенко Данил Валерьевич**

кандидат наук, доцент кафедры конституционного и муниципального права

Волгоградский Государственный Университет, г. Волгоград

Аннотация. Данная статья закрепляет такую важную проблему в законодательстве нашего времени, как кодификацию административного права. Эта проблема очень актуальна сейчас, поскольку сложности связанные с данной проблемой затрагивают многие слои общества.

Ключевые слова: кодификация, административное правонарушение, правовое регулирование, процессуальный кодекс, систематизация, административное судопроизводство, деликт.

Проблема кодификации административного права

Административное право является одной из ведущих отраслей российского современного права, поэтому его систематизация и кодификация является важнейшей и наиболее актуальной задачей правотворческой деятельности государства.¹ Данная отрасль представляет собой совокупность правовых норм, направленных на регулирование общественных отношений в сфере государственного управления. Из-за обширности отношений, которые регулирует данная отрасль, возникает проблема кодификации административного законодательства. Данный вопрос поднимают многие авторы, такие как Л.Л. Попов, и другие²

В предмете административного права Российской Федерации обычно выделяют порядка трёх основных групп общественных отношений: Во-первых, это отношения, возникающие в процессе выполнения регулятивной функции государственной администрации; Во-вторых, отношения, возникающие в процессе выполнения охранительной функции государственной администрации и в третьих - отношения, возникающие в процессе осуществлении административного судопроизводства³.

¹Административное право — это отрасль права, регулирующая общественные отношения в сфере управленческой деятельности государственных органов и должностных лиц по исполнению публичных функций государства в процессе осуществления исполнительной власти органами государства.

² Нематов А.Р. Правотворческая составляющая кодификации законодательства // Вестник Российского университета дружбы народов. Серия: Юридические науки. 2005.

Попов Л.Л. Нужен ли нам административно-процессуальный кодекс российской федерации? // Вестник Университета имени О.Е. Кутафина, 2015.

Вопрос, касающийся российского законодательства об административных правоотношениях, без сомнения, является одним из самых проблемных на данный момент. Обращаясь к истории административного законодательства в России стоит обратить внимания на то, что оно развивалось гораздо медленнее, чем другие отрасли законодательства. Даже в современных реалиях можно заметить, что многие нормы административного права противоречивы и недоработаны, а многие исследователи считают, что на данном этапе развития необходима кодификация административного законодательства.

Что же такое кодификация и для чего она нужна? Кодификация – это деятельность, направленная на систематизацию и переработку действующего законодательства путём подготовки и принятия нового кодификационного акта. Она применяется в процессе правотворческой деятельности и является при этом более сложной формой систематизации законодательства, которая оформляет кардинальные и наиболее глубокие изменения в системе нормативно-правового регулирования общественных отношений. В Российской Федерации кодификация нашла широкое применение на практике. Такой вывод можно сделать исходя из того, что все основные отрасли права в Российской Федерации имеют свои кодексы, составляющие основу правового регулирования данной отрасли права.

Следует отметить, что некоторые специалисты в области административного права, опираясь на практику, признают невозможность создания единого кодифицированного акта в форме, например, Административного кодекса. «Кодекс, как особая форма законодательного акта, должен представлять собой закон, обеспечивающий единое регулирование и содержащий в систематизированном виде всю основную массу норм, регулирующих определенную сферу общественных отношений»⁴. Также существует мнение: «Конкретно эти требования к кодексу, как к нормативно-правовому акту, практически невозможно выполнить в силу огромного разнообразия деятельности и общественных отношений, регулируемых административным законодательством, невозможно охватить все нормы административного права»⁵

Существует и противоположная точка зрения, так, другие авторы считают создание единого Административного кодекса возможным, но такой кодекс должен включить в себя только «нормы, которые наиболее полно отражают сущность государственного управления и имеют основополагающее значение для исполнительной деятельности»⁶. При этом следует учесть отсутствие общего объективного критерия, определяющего значимость норм. Осуществляя кодификацию по изложенному принципу, мы приходим к тому, что она ничем не

⁴Кудешкина О.Б. Систематизация отечественного законодательства: автореф. дис. д.ю.н. – Каз.: Изд-во КГУ. – 2002. – С. 38.

⁵Костенников М.В. Теоретические проблемы кодификации административного права России: Монография. – М.: Шит-М. – 2000. – С. 25

⁶Там же.

отличается от уже применяемой на практике отраслевой кодификации. Таким образом, можно увидеть две точки зрения на данную проблему и прийти к выводу о дискуссионности данного вопроса.

Обобщая вышесказанное, можно дать общее определение кодификации административного законодательства. Такая кодификация представляет собой форму систематизации норм административного права, содержащихся в нормативных правовых актах. Цель кодификации административного права – создание на основе общепризнанных принципов норм, устраняющих пробелы в правовом регулировании управленческих отношений путем отбора, редакции, отмены устаревших и противоречащих друг другу норм. Следует подчеркнуть, что кодификация административного права направлена на развитие общественных отношений в управленческой сфере в соответствии с социальными, экономическими и политическими изменениями, путем создания новых сводных, кодификационных актов административного права.

И если на данный момент практически невозможно кодифицировать всю отрасль административного права, то представляется целесообразным провести процедуру кодификации хотя бы некоторых крупных институтов (как это сделано в административно-деликтной сфере). Объективно присутствует необходимость создания единого кодекса управленческому процессу или Административно-процессуальный кодекс РФ, а также существует необходимость усовершенствовать Кодекс об административных правонарушениях. Это необходимо для того, чтобы избежать противоречивости норм, а необходимым законом будет являться Административно-процессуальный кодекс. Я считаю, что из-за отсутствия данного кодекса, существуют достаточно серьезные проблемы в управленческих отношениях, такие как низкая эффективность государственного управления, бюрократизм, коррупция в государственном аппарате и многие другие. В качестве примера можно обратиться к кодексу ФРГ (*Verwaltungsverfahrensgesetz, сокр. VwVfG*), в котором процессуальная, процедурная часть составляет несколько сотен страниц, следует обратить внимание, что уровень коррупции в этой стране гораздо ниже, ведь кодекс детально регламентирует все процессуальные и процедурные элементы.

Кроме того, существуют проблемы систематизации⁷ административного права, которые задерживают процесс кодификации данной отрасли права. К таким проблемам относятся: противоречия между федеральным и региональным административным законодательством (Например, в соответствии со ст. 72 Конституции РФ «административное и административно-процессуальное законодательство относится к совместному ведению Российской Федерации и

⁷**Систематизация** – это упорядочение действующих законов, всех нормативных актов, приведение юридических норм в упорядоченную, согласованную систему.

образующих ее субъектов» Такое же положение содержится и в договорах между Российской Федерацией и ее субъектами); отсутствие единого акта, кодифицирующего материальное и процессуальное законодательство; разрозненность и противоречивость между законами и подзаконными актами. В настоящее время несогласованность и противоречивость законов и подзаконных нормативных актов может дискредитировать демократические идеи правового государства. Особенно острый характер приобрела проблема внутренних противоречий в законодательстве.

Следует обратить особое внимание на то, что основы административного процесса заложены в КоАП, где лишь 8 из 32 глав посвящены процессуальным вопросам. По моему мнению этого категорически недостаточно и на это есть множество весомых причин. Во-первых, именно в рамках процессуального производства обеспечивается защита прав и свобод граждан и организаций. Во-вторых, к каждому делу необходим независимый, индивидуальный и своевременный подход при прочих равных возможностях. В-третьих, необходимо регламентировать каждую деталь для избегания нарушений прав граждан и организаций, а также предотвращения коррупции со стороны государственного аппарата. В-четвертых, новый кодекс необходим для удобства, ведь в этом случае все административно-процессуальные аспекты будут собраны в едином кодифицированном акте.

Следует также упомянуть о существовании проблемы недостаточной развитости процедуры досудебного разбирательства дел по административным правонарушениям. По моему мнению данная проблема так же решается с помощью принятия Административно-процессуального кодекса. Ведь опять же, обращаясь к мировой практике, можно заметить, что, например, во Франции лишь два процента, а в Германии пять процентов дел доходят до суда. В этих странах активно развивается досудебное производство. А в нашей стране огромная роль лежит на суде, в частности на мировых судьях, в обязанности которых должны входить лишь регулирование вопросов относящиеся к праву.

В силу вышеизложенного, для решения упомянутых проблем предлагается два способа устранения недостатков регулирования этих институтов. Первый, радикальный, заключается в создании единого закона, в котором будет объединено административно-процедурное производство и административно-деликтное производство (Кодекс Административного Судопроизводства Российской Федерации затрагивает лишь специфические категории административных дел). Второй, компромиссный, состоит только лишь в создании административно-процедурного или административно-процессуального кодекса, который бы регулировал типичные административные процедуры как в среде органов власти, так и при взаимодействии их с обществом, с невластвующими субъектами.

Список литературы:

1. Кудешкина О.Б. Систематизация отечественного законодательства: автореф. дис. д.ю.н. – Каз.: Изд-во КГУ. – 2002. – С. 38.
2. Попов Л.Л «Административное право»
3. Костенников М.В. Теоретические проблемы кодификации административного права России: Монография. – М.: Щит-М. – 2000. – С. 25
4. «Правотворческая составляющая кодификации законодательства» Текст научной статьи по специальности «Государство и право. Юридические науки» А.Р. Нематов
5. «Нужен ли нам административно-процессуальный кодекс российской федерации?» Текст научной статьи по специальности «Государство и право. Юридические науки» Попов Л.Л.